OIKEUSMINISTERIÖ

7.6.2017

LsN Tanja Innanen

Lakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS 269/2016 VP LAIKSI LIIKETOIMINTAKIELLOSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI; OIKEUSMINISTERIÖN VASTINE ESITETTYIHIN LAUSUNTOIHIN

Talousvaliokunnan lausunto 17/2017 vp

Talousvaliokunnan lausunnossa on todettu, että asiantuntijakuulemisessa on nostettu esiin hankerahoitusviranomaisten vaikeus selvittää, milloin käsillä voi olla tilanne, jossa lakisääteisten velvoitteiden maksun laiminlyönti tosiasiallisesti johtuu maksukyvyttömyydestä. Kokonaisselvitys olisi tarpeen sen selvittämiseksi, onko hanke viety läpi asianmukaisesti kaikkine tietojenantovelvoitteineen. Vaikka tästä näkökulmasta sääntelyyn näyttäisi edelleen jäävän tulkinnanvaraisuutta, talousvaliokunta katsoo hallituksen esityksen vievän kuitenkin normistoa oikeaan suuntaan.

Talousvaliokunta toteaa lausunnossaan, että hallituksen esityksen mukaan liiketoimintakieltoa ei pidetä sellaisena seuraamuksena, jolla olisi ne bis in idem -vaikutus (kielto tutkia, syyttää tai tuomita toiseen kertaan samasta teosta, josta henkilö on jo lainvoimaisella päätöksellä joko vapautettu tai tuomittu) muihin viranomaisten asettamiin seuraamuksiin nähden. Talousvaliokunta pitää tätä lähtökohtaa välttämättömänä käsillä olevan lainsäädännön tavoitteiden turvaamiseksi.

Lisäksi talousvaliokunta on kiinnittänyt lausunnossaan huomiota tiettyihin verotukseen, vaikutukseen energiamarkkinoilla, viranomaisten rooliin liittyviin kysymyksiin sekä liityntään kartelliasioihin. Erityisesti valiokunta on kiinnittänyt huomiota energia-alan valvontaviranomaisten toimivaltuuksien laajuuteen ja yhdenmukaisuuteen sekä seuraa-

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

musten riittävään vaikuttavuuteen suhteessa alalla mahdollisesti tapahtuvien väärinkäytösten vakavuuteen ja vaikutuksiin energian loppukäyttäjähintoihin.

Talousvaliokunta on lisäksi todennut, että se pitää sääntelyn lähtökohtia kannatettavina, mutta kiinnittää huomiota normiston johdonmukaisuuden tarpeeseen hallituksen esityksessä ehdotettuja muutoksia laajemminkin. Muun muassa liiketoimintakiellon pituutta koskevan sääntelyn tulisi olla yhteensopiva maksukyvyttömyysmenettelyjä koskevan lainsäädännön kanssa. Talousvaliokunta on viitannut suurelle valiokunnalle antamaansa lausuntoon (TaVL 13/2017 vp — U 13/2017 vp), jossa se on korostanut, että rehellisesti toimineella yrittäjällä on oltava mahdollisuus jatkaa liiketoimintaa tai aloittaa uusi yritystoiminta epäonnistumisesta huolimatta. Lainsäädäntöä tulee kehittää yrittäjyyttä tukevaksi myös näiltä osin.

Talousvaliokunta ei kuitenkaan esitä muutosehdotuksia hallituksen esityksen sisältöön.

Oikeusministeriö viittaa edellä mainitun osalta jäljempänä esitettyyn. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esityksen sisältöön.

Yleistä liiketoimintakiellosta

Apulaisprofessori Melander on esittänyt joitakin yleisiä huomiota liiketoimintakiellosta annettuun lakiin (1059/1985), mutta ei näiden osalta esitä varsinaisia johtopäätöksiä. Apulaisprofessori Melander on ensinnäkin kiinnittänyt huomiota *liiketoimintakiellon luonteeseen* ja todennut, että sitä on vakiintuneesti luonnehdittu elinkeinooikeudelliseksi turvaamistoimenpiteeksi ja myös hallituksen esityksessä liiketoimintakieltoa arvioidaan tämän perinteisen näkemyksen mukaisesti. Apulaisprofessori Melander ei kuitenkaan pidä täysin yksiselitteisenä, ettei liiketoimintakieltoa voitaisi ymmärtää myös rangaistusluontoiseksi seuraamukseksi, millä olisi merkitystä muun muassa *ne bis in idem* –kiellon kannalta. Apulaisprofessori Melander katsoo, että vähintään olisi syytä huomata, että liiketoimintakiellossa on pääasiassa kysymys rikokseen perustuvasta seuraamuksesta, jota koskevassa lainsäädännössä on noudatettava rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia.

Apulaisprofessori Melander on *liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten* osalta kiinnittänyt huomiota siihen, että kieltoon määräämisen edellytyksiä koskeva sääntely ei sisällä mainintaa kiellon vaikutuksista liiketoimintakieltoon määrättävälle. Sääntely ei esimerkiksi sisällä mainintaa kiellon määräämättä jättämisestä, jos siihen on erityisen painavia syitä tai jos kielto johtaisi kohtuuttomaan tai poikkeuksellisen haitalliseen lopputulokseen. Apulaisprofessori Melander on todennut, että saattaisi olla perusteltua harkita liiketoimintakieltoa koskevan sääntelyn täydentämistä siten, että liiketoimintakiellon määräämisen vaikutuksiin nimenomaan liiketoimintakiellon kohteen näkökulmasta kiinnitettäisiin enemmän huomiota.

Apulaisprofessori Melander on *liiketoimintakiellon keston ja kiellon mittaamisen* osalta kiinnittänyt huomiota siihen, että liiketoimintakiellosta annettu laki ei sisällä säännöksiä liiketoimintakiellon mittaamisesta, eikä lain esitöihin juuri sisälly asiaa koskevia lausumia. Apulaisprofessori Melander on todennut, että tätä voidaan pitää varsin merkittä-

vänä puutteena ja että liiketoimintakiellosta annettua lakia olisi syytä jatkossa täydentää liiketoimintakiellon mittaamisperusteita koskevalla säännöksellä. Lisäksi apulaisprofessori Melander on todennut, että jatkossa saattaisi olla syytä harkita, tulisiko liiketoimintakiellosta annettuun lakiin sisällyttää säännös, joka mahdollistaisi tietyissä ennen muuta kohtuullisuuteen liittyvissä tilanteissa liiketoimintakiellon määräämisen ehdollisena.

Oikeusministeriö toteaa, että apulaisprofessori Melanderin esille nostamat huomiot ovat sellaisia, että niitä ei voida toteuttaa tämän hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä, vaan ne vaatisivat laajempaa uutta valmistelua. Apulaisprofessori Melander on itsekin todennut, että esille nostetut seikat ovat sellaisia, joita tulisi harkita erikseen muussa yhteydessä.

Nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on rajattu osittaisuudistus liiketoimintakiellosta annettuun lakiin. Esityksen tarkoituksena on toteuttaa harmaan talouden toimintaohjelman edellyttämät muutokset liiketoimintakiellosta annettuun lakiin. Lisäksi esityksen tarkoituksena on toteuttaa ne muutokset, joita kirjanpitolakiin (1336/1997) tehtyjen vuonna 2016 voimaan tulleiden muutosten voidaan katsoa edellyttävän. Esityksen tarkoituksena ei ole laajemmin uudistaa liiketoimintakiellosta annettua lakia. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esityksen sisältöön.

Soveltamisalan laajentaminen ammattitoimintaan

Suomen Asianajajaliitto on todennut, että liiketoimintakielto on nykymuodossaan tosiasiallisesti rangaistukseen rinnastettava seuraamus, eikä hallituksen esityksessä ole perusteltu tarvetta nykykäytännön ankaroittamiselle. Asianajajaliitto on katsonut, että ehdotettu muutos kiellon laajentamisesta kirjanpitovelvollisiin ammatinharjoittajiin laajentaa liiketoimintakiellon henkilöpiiriä tarkoituksettomasti, loukkaa perustuslain turvaamaa elinkeinovapautta ja on myös yhdenvertaisuusnäkökulmasta ongelmallinen. Asianajajaliitto on kiinnittänyt huomiota siihen, että maatilatalouden ja kalastuksen harjoittajat on vapautettu kirjanpitovelvollisuudesta, mikä asettaa eri alojen ammatinharjoittajat eri asemaan.

Asianajajaliitto on lisäksi todennut, että esityksellä vaikutetaan asiantuntijoihin, jotka toimivat itsenäisinä ammatinharjoittajina ja jotka laskuttavat entisiä työnantajiaan. Asianajajaliitto on todennut, että tiettyjen ammattiryhmien edustajat (lääkärit, insinöörit, toimittajat ja lakimiehet) ovat jopa yliedustettuina näissä epätyypillisissä työsuhteissa. Käytännön tasolla on ollut esimerkkejä henkilöistä, jotka on tuomittu avunannosta rikokseen ja liiketoimintakielto on määrätty lähes automaattisesti. Kiellon laajentaminen johtaisi näiden toimijoiden osalta syrjäytymiskehitykseen ja heikentäisi heidän mahdollisuuttaan kehittää osaamistaan työelämässä.

Edellä mainituilla perusteilla Asianajajaliitto on katsonut, että liiketoimintakiellon henkilöpiiriä ei tulisi laajentaa ammatinharjoittajiin. Asianajajaliitto on katsonut, että lakiehdotuksen hyväksyminen edellyttäisi perustuslakivaliokunnan kannanottoa perustuslain

18 §:n elinkeino- ja ammatinharjoittamisvapautta ja 6 §:n yhdenvertaisuutta koskevien säännösten osalta.

Oikeusministeriö viittaa hallituksen esityksen perusteluihin (s. 6 - 11), joissa on yksityiskohtaisesti selvitetty liiketoimintakiellon laajentamista ammattitoimintaan. Kuten perusteluissa on todettu, ehdotus perustuu erityisesti kirjanpitolain (1336/1997) muutoksiin, jotka ovat tulleet voimaan vuoden 2016 alusta. Uudistetussa kirjanpitolaissa liike- ja ammattitoimintaa koskevat samat velvollisuudet. Siirtyminen yhdenmukaiseen sääntelyyn on perustunut liike- ja ammattitoiminnan rajanvedon vaikeuteen. Kirjanpitolain muutosten johdosta liiketoimintakiellosta annetussa laissa näiden kahden käsitteen väliselle rajanvedolle annettu merkitys ei ole enää tarkoituksenmukainen ja sitä voidaan pitää oikeusvarmuuden kannalta ongelmallisena. Esityksessä ei ole enää pidetty perusteltuna tiettyjen ammattiryhmien taikka tietyn ammatinharjoittamiseksi luokiteltavan toiminnan asettamista erityisasemaan. Myös ammattitoiminnan harjoittaja tulisi voida määrätä liiketoimintakieltoon, jos hän syyllistyy vastaavaan moitittavaan toimintaan kuin liiketoiminnan harjoittaja. Oikeusministeriö korostaa, että liiketoimintakielto on seuraamus joko rikollisesta menettelystä, jota ei voida pitää vähäisenä taikka lakisääteisten velvoitteiden olennaisesta laiminlyönnistä. Lisäksi toimintaa on pidettävä kokonaisuutena arvioiden velkojien, sopimuskumppaneiden, julkisen talouden taikka terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta vahingollisena.

Oikeusministeriö viittaa myös hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeviin perusteluihin (s. 35 - 38), joissa todetaan, että muutosehdotuksen voidaan katsoa täyttävän perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset, eikä ehdotettujen säännösten voida katsoa merkittävällä tavalla rajoittavan perusoikeuksien käyttämistä.

Oikeusministeriö korostaa, että **valtiosääntöoikeuden professori Viljanen** on antanut lakivaliokunnalle kirjallisen lausunnon, jossa todetaan, että ei ole välttämätöntä, että lakivaliokunta hankkisi esityksestä vielä perustuslakivaliokunnan lausunnon. Professori Viljanen on arvioinut hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin ja todennut, että liiketoimintakiellon soveltamisalan laajentamista koskemaan myös kirjanpitovelvollisuuden alaista ammattitoimintaa ei voida pitää niin merkittävänä liiketoimintakiellon laajentamisena, että se muodostuisi perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta ongelmalliseksi, vaan kysymys soveltamisalan laajentamisesta kuuluu lainsäätäjän harkintavaltaan. Professori Viljasen mukaan lisäksi on huomattava, että lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentin mukaan tuomioistuin voisi erityisistä syistä määrätä, ettei kielto koske tiettyä, tietynlaista tai tietynlaajuista liiketoimintaa, mikä mahdollistaa yksittäistapauksellisen kohtuullisuusarvioinnin.

Professori Viljanen on lisäksi todennut, että kun otetaan huomioon perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten vakiintunut tulkintakäytäntö, liiketoimintakiellon soveltamisalan kytkeminen suoraan kirjanpitolain mukaiseen kirjanpitovelvollisuuteen ei ole ongelmallinen, vaikka sen seurauksena maatilatalouden ja kalastuksen harjoittaminen jäävätkin liiketoimintakiellon soveltamisalan ulkopuolelle. Professori Viljanen katsoo, että erottelu kuuluu lainsäätäjän harkintamarginaaliin.

Oikeusministeriö ei myöskään pidä välttämättömänä, että lakivaliokunta hankkisi esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunnon.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että valtaosassa lakivaliokunnassa annettuja lausuntoja tuetaan hallituksen esityksessä ehdotettua soveltamisalan laajentamista ammattitoimintaan.

Suomen Lääkäriliitto on todennut, että se on aikaisemmassa lausunnossaan todennut, että liiketoimintakielto soveltuu huonosti lääkärinammatinharjoittamiseen, mutta ei lakivaliokunnalle annetussa lausunnossa ehdota ehdotetun sääntelyn muuttamista. Lääkäriliitto katsoo, että esityksen perusteluihin on lisätty terveydenhuollon toimintaan liittyvät erityispiirteet, minkä Lääkäriliitto näkee hyvänä ja asiaa selventävänä seikkana.

Oikeusministeriö katsoo, että Suomen Asianajajaliiton ja Suomen Lääkäriliiton esittämät huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esityksen sisältöön.

Apulaisprofessori Melander on todennut, että liiketoimintakiellosta annetun lain soveltamisalan laajentamiseen ammattitoimintaan on lähtökohtaisesti esitettävissä hyväksyttävät perusteet. Apulaisprofessori Melander on kuitenkin katsonut, että esityksen perusteluissa ei ole juuri tarkasteltu ehdotetun soveltamisalan laajentamisen merkitystä sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta. Liiketoimintakiellon soveltamisalan laajentaminen koskemaan myös ammattitoimintaa voisi johtaa kohtuuttomiin ja epäsuhtaisiin lopputuloksiin, koska ammattitoiminnassa on usein kyse melko pienimuotoisesta toiminnasta. Koska ammattitoiminnassa on usein kyse myös toiminnasta, joka perustuu yrittäjän henkilökohtaiseen ammattitaitoon, liiketoimintakieltoon määrääminen merkitsisi tällaiselle elinkeinonharjoittajalle huomattavan tuntuvaa seuraamusta, jolla olisi välittömiä vaikutuksia hänen toimeentuloonsa.

Apulaisprofessori Melander on katsonut, että saattaisi olla perusteltua pyrkiä rajaamaan soveltamisalan laajentaminen yksityisen elinkeinonharjoittajan kirjanpitolaissa tarkoitettuun ammattitoimintaan ehdotettua suppeammaksi. Apulaisprofessori Melanderin mukaan sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta ei ole riittävää, että soveltamisalan laajentamiseen liittyvät kohtuuttomuudet pyritään estämään hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla määräämällä liiketoimintakiellosta annetun lain 4 §:n 3 momentin perusteella poikkeuksia liiketoimintakiellon sisältöön. Apulaisprofessori Melander on katsonut, että sääntelyä olisi syytä täsmentää siten, että liiketoimintakielto ei johtaisi kohtuuttomiin tuloksiin yleisesti ja erityisesti ammatinharjoittajien osalta. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi lisäämällä liiketoimintakiellon määräämisen edellytyksiä koskevaan lain 3 §:ään kohtuusharkintaa koskeva maininta ja sisällyttämällä lakiin sääntelyä ehdollisesta liiketoimintakiellosta. Lisäksi sääntelyn soveltamisalan laajentaminen voitaisiin pyrkiä toteuttamaan siten, että liiketoimintakielto voitaisiin määrätä elinkeinonharjoittajan kirjanpitolaissa tarkoitetun ammattitoiminnan osalta vain vakavimmissa ja moitittavimmissa tapauksissa. Apulaisprofessori Melanderin mukaan tällöin ehdotettu sääntely täyttäisi paremmin sääntelyn oikeasuhtaisuudelle asetettavat vaatimukset ennen muuta perustuslain 18 §:ssä turvattu elinkeinovapaus huomioon ottaen.

Oikeusministeriö viittaa hallituksen esityksen perusteluihin (s. 6 - 11 ja 29) ja pitää riittävänä, että esityksen perusteluissa esitetyin tavoin mahdolliset kohtuuttomuuteen johtavat tilanteet otetaan huomioon ehdotetulla tavalla määräämällä liiketoimintakiellosta annetun lain 4 §:n 3 momentin perusteella poikkeuksia liiketoimintakiellon sisältöön. Tämä on myös voimassa olevan sääntelyn mukainen tapa ottaa mahdolliset kohtuuttomuudet huomioon. Oikeusministeriö korostaa, että mainittua 4 §:n 3 momentin mukaista sääntelyä ehdotetaan laajennettavaksi siten, että tuomioistuin voisi erityisestä syystä jatkossa määrätä, ettei kielto koske myöskään tietynlaajuista liiketoimintaa. Ehdotuksen tarkoituksena on mahdollistaa, että tuomioistuin esimerkiksi ilmoittaisi päätöksessään tietyn sallitun liikevaihdon määrän, jota voidaan pitää kohtuullisena riittävän toimeentulon hankkimiseksi. Erityinen syy voisi liittyä esimerkiksi poikkeukselliseen vaikeuteen hankkia riittävä toimeentulo palkkatyössä.

Esityksessä ehdotettu muutos 4 §:ään soveltuisi sekä liiketoiminnan että ammattitoiminnan harjoittamiseen. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan kohtuuttomuustilanteet voivat koskea näitä molempia toimintamuotoja, eikä niiden välillä voida nähdä eroa, varsinkin kuin käsitteiden sisällöt ovat hyvin tulkinnanvaraiset. Myös liiketoiminnan harjoittajalle liiketoimintakiellon määräämisellä on välittömiä vaikutuksia henkilön toimeentuloon.

Apulaisprofessori Melanderin tekemät muutosehdotukset sisältyivät jo hänen esittämiin yleisiin huomioihin liiketoimintakiellosta annetun lain sisällöstä. Kuten oikeusministeriö on edellä todennut, kyseiset ehdotukset ovat laajoja koko liiketoimintakiellosta annetun lain soveltamiseen liittyviä kysymyksiä, joita ei voida toteuttaa käsittelyssä olevan hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä.

Oikeusministeriö lisäksi korostaa, kuten apulaisprofessori Melanderkin on todennut, että liiketoimintakieltoon määrääminen on harkinnanvaraista. Kuten apulaisprofessori Melander on todennut, liiketoimintakiellon määräämisen edellytyksiä on perusteltu hallituksen esityksessä 198/1996 vp. Mainitussa esityksessä liiketoimintakiellon määräämisen edellytyksiä koskevan 3 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”liiketoimintaan liittyvistä lainvastaisuuksista aiheutuu lähes säännönmukaisesti toisille vahinkoa ja siten niihin syyllistyneen toimintaa voidaan aina pitää vahingollisena. Vahingollisuuden on kuitenkin oltava niin tuntuvaa, että kiellon määräämistä voidaan pitää perusteltuna. Liiketoimintakielto merkitsee varsin tuntuvaa puuttumista kansalaisen toimintavapauteen ja siten sitä tulisi käyttää vain niissä tapauksissa, joissa 1 §:ssä tarkoitettujen osapuolten suojaamiseen voidaan katsoa olevan ilmeistä tarvetta. Näin on esimerkiksi silloin, kun sopimaton liiketoiminta on niin suunnitelmallista tai siihen sisältyvät lainvastaisuudet niin törkeitä, että muut osapuolet eivät voi tavanomaisin keinoin suojautua niitä vastaan. On selvää, että mitä laajamittaisempaa toiminta on ja mitä suurempia taloudellisia arvoja siihen sisältyy, sitä perustellumpaa on kiellon määrääminen. Vastaavasti jos toimintaa voidaan pitää pienimuotoisena ja laiminlyönnit perustuvat enemmänkin taitamattomuuteen tai liiketoiminen epäonnistumiseen kuin suunnitelmalliseen edun tavoitteluun, sitä vähemmän on tarvetta liiketoimintakiellon määräämiseen.”

Kuten edellä mainituissa perusteluissa todetaan, voimassa olevan lain mukaan liiketoimintakiellon määräämistä koskevaan harkintaan kuuluu myös oikeasuhtaisuutta koskeva harkinta. Liiketoimintakiellon määräämistä koskevassa harkinnassa tulee lain esitöiden mukaan ottaa muun ohella huomioon toiminnan laajuus ja luonne, eikä kieltoa tule määrätä kuin, jos sille on ilmeistä tarvetta. Liiketoimintakiellossa on kyse turvaamistoimenpiteestä, minkä takia sen määräämisessä tulisi arvioida erityisesti kiellon tarpeellisuutta tulevaisuudessa tapahtuvan toiminnan kannalta. Lisäksi mahdolliset kohtuuttomuudet voidaan ottaa huomioon voimassa olevan 4 §:n sallimilla poikkeuksilla.

Oikeusministeriö katsoo, että liiketoimintakiellosta annetun lain soveltamisalan laajentaminen ammattitoimintaan voidaan toteuttaa noudattamalla voimassa olevan lain mukaista sääntelyä ja systematiikkaa. Voimassa oleva harkinnanvarainen sääntely mahdollistaa riittävän myös oikeasuhtaisuutta koskevan harkinnan kiellon määräämisessä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan laajennusta poikkeuksen sallimiseen liiketoimintakiellon sisältöön (liiketoimintakiellosta annetun lain 4 §).

Esityksellä ei ole ollut tarkoitus toteuttaa liiketoimintakiellosta annetun lain kokonaisuudistusta, jota apulaisprofessori Melanderin muutosehdotukset käytännössä tarkoittaisivat. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esityksen sisältöön.

Espoon käräjäoikeus on myös todennut, että liiketoimintakiellosta annetussa laissa ei ole kohtuullisuutta huomioivaa säännöstä, joka on otettu useisiin muihin rangaistusluonteisiin säännöksiin. Käräjäoikeus on kiinnittänyt huomiota tilanteisiin, joissa liiketoimintakiellosta päätetään useiden vuosien jälkeen kiellon perusteena olevien tekojen tapahtumisesta. Käräjäoikeus on katsonut, että kohtuuttomuuden huomioon ottamisella voitaisiin myös päästä samaan lopputulokseen kuin ehdotetulla maksukyvyttömyyden huomioon ottamisella.

Oikeusministeriö tältä osin viittaa edellä mainittuun. Kuten edellä on todettu, liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n mukaan kiellon määrääminen on harkinnanvaraista. Lain esitöiden mukaan kieltoa tulisi käyttää vain niissä tapauksissa, joissa laissa tarkoitettujen osapuolten suojaamiseen voidaan katsoa olevan ilmeistä tarvetta. Koska kyse on turvaamistoimenpiteestä, erityisesti tulisi arvioida kiellon tarpeellisuutta tulevaisuudessa tapahtuvan toiminnan kannalta. Tähän arvioon voi vaikuttaa se, että kiellon perusteena olevat teot ovat tapahtuneet kauan aikaa sitten. Kiellon määräämistä koskevassa harkinnassa voidaan ottaa huomioon myös kohtuullisuus, joka voi liittyä liiketoiminnan pienimuotoisuuteen. Vaikka kielto määrättäisiin, kohtuullisuus voidaan ottaa huomioon myös liiketoimintakiellosta annetun lain 4 §:n 3 momentin mahdollistamalla poikkeuksella liiketoimintakiellon sisältöön. Hallituksen esityksessä ehdotetaan laajennusta mainitun 3 momentin sisältöön. Oikeusministeriö lisäksi katsoo, että varsinainen kohtuullisuussäännös soveltuisi paremmin varsinaisia rangaistuksia koskevaan sääntelyyn, eikä turvaamistoimenpidettä koskevaan sääntelyyn, mistä liiketoimintakiellossa on kyse. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esityksen sisältöön.

Valvontaviranomaisen ja pesänhoitajan oikeus pyytää liiketoimintakiellon tutkintaa

Apulaisprofessori Melander on todennut, että saattaa olla sääntelyn yhdenvertaisen soveltamisen kannalta ongelmallista, että toimivalta liiketoimintakiellon määräämisen edellytyksiä koskevan tutkinnan aloittamista koskevan pyynnön esittämiseen olisi varsin usealla taholla. Vaikka valvontaviranomainen ja pesänhoitaja voisivat tehdä mainitun pyynnön vain silloin, jos niillä on perusteltu syy epäillä, että henkilö voidaan määrätä liiketoimintakieltoon, ehdotettu sääntely ja toimivaltaisten tahojen moninaisuus sisältää riskin tutkintapyyntöä koskevan kynnyksen muodostumisesta ennakoimattomaksi ja epäjohdonmukaiseksi.

Apulaisprofessori Melander on katsonut, että tarkoituksenmukaisempaa olisi, että pyynnön liiketoimintakiellon edellytyksiä koskevan tutkinnan käynnistämisestä tekisi aina syyttäjä. Tämä olisi myös johdonmukaista suhteessa siihen, että liiketoimintakielto määrätään tuomioistuimessa syyttäjän vaatimuksesta. Jos tutkinnan aloittamista koskevan pyynnön tekeminen olisi nimenomaan syyttäjän tehtävänä, liiketoimintakieltoa koskevat tutkinnat saataisiin myös keskitettyä johdonmukaisemmin liiketoimintakiellosta annetun lain tarkoituksen (1 §) ja liiketoimintakiellon määräämisen edellytyksiä koskevan sääntelyn (3§) tarkoittamiin moitittaviin tapauksiin.

Oikeusministeriö toteaa, että harmaan talouden torjuntaohjelmassa (vuosille 2012 - 2015) todetaan, että tehtävän selvityksen perusteella mahdollistetaan valvontaviranomaisten oikeus pyytää esitutkintaviranomaisia tutkimaan liiketoimintakiellon edellytykset myös muutoin kuin rikoksen esitutkinnan yhteydessä. Hallituksen esityksen yhtenä tavoitteena on täyttää tämä toimintaohjelman edellytys. Voimassa olevan lain mukaan muiden kuin rikosperusteisten asioiden osalta tutkinta voidaan suorittaa vain syyttäjän pyynnöstä.

Oikeusministeriö viittaa hallituksen esityksen perusteluihin (s. 11 - 13), joissa muun ohella todetaan, että harmaan talouden torjuntaohjelmassa ehdotettua menettelyä voidaan pitää perusteltuna. Voimassa oleva sääntely ei sisällä syyttäjän tiedonsaantia koskevaa sääntelyä, eikä syyttäjä voi pyytää tutkintaa, jos hänellä ei ole tietoa tutkinnan tarpeellisuudesta. Valvontaviranomaisille sitä vastoin saattaa tyypillisimmin kertyä tehtäviensä perusteella tietoa, jolla saattaa olla merkitystä liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten arvioinnissa. Esityksessä on pidetty tarkoituksenmukaisempana, että valvontaviranomainen pyytäisi suoraan esitutkintaviranomaiselta tutkinnan toimittamista, kuten harmaan talouden torjuntaohjelmassa edellytetään.

Ehdotettu menettely vastaisi rakenteeltaan rikoksen esitutkinnassa noudatettua menettelyä, jossa esitutkintaviranomaiselle tehdään rikosilmoitus, esitutkintaviranomainen suorittaa esitutkinnan, jonka jälkeen asia siirtyy syyttäjälle syyteharkintaan. Myös ehdotetussa tutkintamenettelyssä asian selvittäminen kuuluu ensin esitutkintaviranomaiselle, jonka jälkeen selvitetty asia viedään syyttäjän harkintaan. Oikeusministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena, eikä resurssien käytön kannalta tehokkaana menettelynä sitä, että syyttäjän tulisi ensin tehdä asian selvittäminen, jonka jälkeen esitutkintaviranomainen toimittaisi syyttäjän pyynnöstä tutkinnan, jonka jälkeen asia uudelleen siirtyisi syyttäjälle. Oikeusministeriö katsoo, että esityksessä ehdotettu esitutkintaa vastaava menettelyjärjestys on tarkoituksenmukaisin ja perusteltu.

Oikeusministeriö ei myöskään pidä ongelmallisena, että toimivalta liiketoimintakiellon määräämisen edellytyksiä koskevan tutkinnan aloittamista koskevan pyynnön esittämiseen olisi usealla taholla. Vastaavasti myös esitutkinnan osalta kaikki viranomaiset ovat toimivaltaisia tekemään rikosilmoituksen. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esityksen sisältöön.

Suomen Asianajajaliitto on todennut, että esitutkintaviranomaisille ehdotettu velvoite toimittaa liiketoimintakiellon edellytysten tutkinta muun kuin syyttäjän pyynnöstä on tarkoituksetonta ja jopa haitallista. Asianajajaliitto on katsonut, että lainmuutoksen seurauksena pyyntöjen määrä todennäköisesti lisääntyisi huomattavasti ja rasittaisi kohtuuttomasti esitutkintaviranomaisia. Asianajajaliitto on katsonut, että tutkinnan toimittamista voitaisiin käyttää painostuskeinona muun muassa takaisinsaantiriitojen yhteydessä, koska esimerkiksi konkurssipesän pesänhoitaja ei toimi virkavastuulla.

Asianajajaliitto on katsonut lisäksi, että oikeusturvan toteutuminen edellyttää juridista harkintaa, jota on vain syyttäjällä. Tämän vuoksi syyttäjällä tulisi olla yksinomainen oikeus päättää tutkinnan toimittamisesta. Kiellon tutkimisvelvoitteen laajentaminen yhdessä henkilöpiirin laajentamisen kanssa kasvattaisi todennäköisesti muuhun kuin rikokseen perustuvan kiellon käyttöalaa merkittävästi ja siten vaikeuttaisi entisestään pien- ja mikroyrittäjien asemaa. Asianajajaliiton mukaan tämä ei vastaa hallitusohjelmaan kirjattuja tavoitteita.

Oikeusministeriö viittaa edellä mainittuun sen osalta, että syyttäjällä tulisi olla yksinomainen oikeus päättää tutkinnan toimittamisesta. Kuten edellä on todettu, tarkoituksenmukaisinta on noudattaa samaa menettelyä koskevaa järjestystä kuin esitutkinnan osalta.

Oikeusministeriö ei pidä myöskään perusteltuna näkemystä, jonka mukaan pyyntöjen määrä todennäköisesti lisääntyisi huomattavasti ja että sääntely merkittävästi vaikeuttaisi entisestään pien- ja mikroyrittäjien asemaa. Pyyntöjen määrien osalta oikeusministeriö viittaa jäljempänä esitettyyn.

Oikeusministeriö ei myöskään pidä ongelmallisena, että pesänhoitaja ei toimi virkavastuulla. Vaikka pesänhoitajalla ei ole virkavastuuta, konkurssiasiamiehen tehtävänä on valvoa, että konkurssipesiä hoidetaan lain ja hyvän pesänhoitotavan mukaisesti ja että pesänhoitajat asianmukaisesti hoitavat heille kuuluvat tehtävät (konkurssipesien hallinnon valvonnasta annetun lain 109/1995 1 §:n 2 momentin 2 kohta). Konkurssiasiamies sitä vastoin toimii virkavastuulla. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esityksen sisältöön.

Suomen Yrittäjät on todennut, että pesänhoitajien yleinen vastuu on asetettu melko korkealle. Vaikka lakiesityksessä esitetään poistettavaksi liiketoimintakiellon määräämisen edellytyksistä maksukyvyttömyystilanteet sekä viittaukset kirjanpitovelvollisuuteen, jää lakiin edelleen lakisääteisten velvollisuuksien olennainen laiminlyönti. Rajanveto maksukyvyttömyydestä johtuvan ja muun olennaisen laiminlyönnin välillä on osin tul-

kinnanvarainen, mikä saattaa johtaa pesänhoitajan vastuun sekä lailla taatun palkkion vuoksi varmuuden vuoksi tehtyihin pyyntöihin.

Suomen Yrittäjät on pitänyt tärkeänä, että esitystä tältä osin joko tarkistetaan perusteluiltaan yksiselitteisemmäksi tai muutetaan siten, että pesänhoitajan tulee tehdä ilmoitus syyttäjälle, jonka harkintaan tutkintapyyntö osoitettaisiin. Muussa tapauksessa on perusteltu riski siitä, että aidossa maksukyvyttömyystilanteessa olevat yritykset joutuvat turhien tutkintojen kohteiksi. Turha tutkinta voi aiheuttaa yrittäjälle sekä inhimillisiä että taloudellisia kielteisiä vaikutuksia. Ilmoitus- ja tutkimiskynnysten tulee olla viranomaisharkintaan perustuvia ja riittävän korkeita.

Oikeusministeriö viittaa edellä mainittuun siitä, että harmaan talouden torjuntaohjelmassa edellytetään, että mahdollistetaan valvontaviranomaisten oikeus pyytää esitutkintaviranomaisia tutkimaan liiketoimintakiellon edellytykset myös muutoin kuin esitutkinnan osalta. Siltä osin, että konkurssiasiamiehen sijasta oikeus pyytää tutkinnan toimittamista on ehdotettu annettavaksi konkurssilaissa tarkoitetulle pesänhoitajalle, oikeusministeriö viittaa hallituksen esityksen perusteluihin (s. 14 ja 15). Edellä mainituin perustein oikeusministeriö ei pidä perusteltuna, että pesänhoitaja tekisi liiketoimintakiellon tutkimista koskevan ilmoituksen syyttäjälle.

Oikeusministeriö viittaa hallituksen esityksen perusteluihin (s. 31) ja toteaa, että ehdotetun lainsäädännön nojalla pesänhoitajalla eikä valvontaviranomaisella ole velvollisuutta tutkintapyynnön tekemiseen, vaan pyynnön esittäminen olisi sen omassa harkinnassa. Näin ollen pesänhoitajan vastuu tai valvontaviranomaisen virkavastuu ei voi aiheuttaa varmuuden vuoksi tehtyjen pyyntöjen tekemistä.

Oikeusministeriö pitää konkurssilaissa tarkoitettua pesänhoitajaa myös muilta osin asianmukaisena tahona tekemään tutkintaa koskevan pyynnön. Konkurssilain (120/2004) 14 luvun 5 §:n 4 momentissa on jo asetettu pesänhoitajalle velvollisuus tehdä rikosilmoitus. Sen, että pesänhoitajalle annettaisiin oikeus tehdä liiketoimintakiellon tutkintaa koskeva pyyntö, ei voida katsoa poikkeavan tehtävänä rikosilmoituksen tekemisestä. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esityksen sisältöön.

Esitutkintaviranomaisen velvollisuus toimittaa liiketoimintakieltoasian tutkinta

Helsingin poliisilaitos on kiinnittänyt huomiota ehdotukseen, jonka mukaan laissa tarkoitetuille tahoille annettaisiin oikeus pyytää poliisia taikka toimialaansa kuuluvissa tapauksissa tulliviranomaista tutkimaan edellytykset liiketoimintakiellon määräämiseksi, jonka jälkeen poliisilla tai tulliviranomaisella olisi velvollisuus toimittaa liiketoimintakiellon tutkinta. Poliisilaitoksen mukaan poliisilla ei olisi harkintavaltaa ratkaista liiketoimintakiellon edellytysten tutkintaa, jos syyttäjä, 21 a §:n 3 momentissa tarkoitettu viranomainen lukuun ottamatta konkurssiasiamiestä tai konkurssilaissa (120/2004) tarkoitettu pesänhoitaja sitä pyytää.

Poliisilaitos on katsonut, että on todennäköistä, että pyynnöt liiketoimintakiellon määräämiseksi lisääntyisivät hallituksen esityksessä arvioitua enemmän, mutta viranomai-

sille ei kuitenkaan ehdoteta lisäresursseja. Liiketoimintakiellon määräämisen tutkintaan käytetyt resurssit olisivat poissa perinteisestä talousrikostutkinnasta ja sillä olisi haitallisia vaikutuksia talousrikosten tutkintaan. Poliisilaitos on tältä osin viitannut konkurssilaissa tarkoitetulle pesänhoitajalle ehdotettuun oikeuteen pyytää tutkintaa. Lisäksi poliisilaitos on todennut, että Valtakunnanvoudinviraston lain valmisteluvaiheessa antamassa lausunnossa todetaan, että ulosotossa on potentiaalisesti suuri joukko yritysvelallisia, joiden osalta lakisääteisten velvollisuuksien olennaiselle laiminlyönnille asetetut kriteerit saattaisivat täyttyä esimerkiksi sillä perusteella, että yrityksen kirjanpito on laiminlyöty liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Lain valmisteluvaiheessa annetussa lausunnossa myös Helsingin ulosottovirasto on todennut, että ulosottoviranomaisilla tulee useissa tapauksissa eteen tapauksia, joissa henkilö selvästi syyllistyy lakisääteisten velvollisuuksien olennaiseen laiminlyöntiin.

Edellä mainitun johdosta Helsingin poliisilaitos on esittänyt, että ehdotettua lainsäädäntöä täydennettäisiin siten, että liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten tutkinta voidaan jättää suorittamatta taikka jo aloitettu tutkinta päättää, jos syyttäjän näkemyksen mukaan on todennäköistä, ettei henkilöä määrätä liiketoimintakieltoon. Tämä mahdollistaisi poliisin ja syyttäjien resurssien tarkoituksenmukaisen käytön. Liiketoimintakiellon määräämisen tutkinta suoritettaisiin vain niissä tapauksissa, joissa se viranomaisten näkemyksen mukaan olisi tarkoituksenmukaista ja tarpeellista.

Oikeusministeriö toteaa, että se ei pidä perusteltuna Helsingin poliisilaitoksen arviota siitä, että tutkintapyyntöjen määrä olisi niin paljon suurempi kuin hallituksen esityksessä on arvioitu, että tämä edellyttäisi sääntelyn muuttamista siten, että poliisilla ei olisi velvollisuutta suorittaa liiketoimintakieltoasian tutkintaa.

Tutkintapyyntöjen lukumäärien osalta oikeusministeriö viittaa hallituksen esityksen perusteluihin (s. 23 ja 24). Verohallinnon arvio, jonka mukaan pyyntöjä tehtäisiin vain joitakin kymmeniä, on tehty ennen kuin lakiehdotukseen lisättiin rajoitus, jonka mukaan maksukyvyttömyydestä johtuva lakimääräisten velvollisuuksien laiminlyöminen ei voi olla liiketoimintakiellon määräämisen perusteena. Myös tutkintapyynnön tekemistä koskeva kynnys on lisätty lakiehdotukseen Verohallinnon tekemän lukumääräarvion jälkeen. Verohallinto on lakivaliokunnalle esitetyssä lausunnossa vahvistanut aiemmin tekemänsä arvion siitä, että tutkintapyyntöjä tullaan tekemään melko vähän. Valtaosa moitittavista tapauksista tulee liiketoimintakieltoasiana vireille Verohallinnon rikosilmoitukseen perustuvan esitutkinnan aikana.

Konkurssilaissa tarkoitettujen pesänhoitajien osalta pyyntöjä on arvioitu tehtävän enintään joitakin yksittäisiä. Myös konkurssiasiamies on lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa todennut, että tapaukset olisivat harvinaisia.

Valtakunnanvoudinvirasto on lain valmisteluvaiheessa esittänyt arvion mahdollisesti suuresta pyyntömäärästä. Arvio perustui nimenomaan tilanteisiin, joissa on arvioitu, että yrityksen kirjanpito on laiminlyöty liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Hallituksen esityksen sisältöä on kuitenkin muutettu Valtakunnanvoudinviraston antaman lausunnon jälkeen siten, että liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n 2 momentista ehdotetaan poistettavaksi sen toinen virke, jonka mu-

kaan laiminlyöntiä on aina pidettävä olennaisena, jos 2 §:ssä tarkoitettu henkilö on laiminlyönyt kirjanpitovelvollisuuden niin, ettei kirjanpitovelvollisen taloudellista tulosta ja asemaa tai kirjanpitovelvollisen liiketoiminnan kannalta olennaisia liiketapahtumia kyetä selvittämään ilman kohtuutonta vaivaa. Kuten hallituksen esityksessä on todettu (s. 22), ehdotuksen tavoitteena on selventää, että sellaisten laiminlyöntien osalta, jotka täyttävät kirjanpitorikoksen tunnusmerkistön, liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten tutkinta on perusteltua lähtökohtaisesti tutkia esitutkinnan yhteydessä liiketoimintakiellosta annetun lain 19 a §:n 1 momentin nojalla voimassa olevan käytännön mukaisesti. Kyseisen muutoksen tavoitteena on nimenomaan ollut, ettei ulosottoviranomaisten voimassa olevaa käytäntöä rikosilmoitusten tekemisestä kirjanpidon laiminlyöntien osalta muutettaisi siten, että ulosottoviranomaiset alkaisivat tehdä ehdotetun 19 a §:n 2 momentin mukaisia tutkintapyyntöjä. Tämän johdosta oikeusministeriö ei pidä perusteltuna viitata Valtakunnanvoudinviraston aikaisemmassa valmisteluvaiheessa annettuun lausuntoon. Valtakunnanvoudinvirasto ei ole lakivaliokunnalle annetussa lausunnossaan esittänyt, että sillä olisi huomautettavaa hallituksen esityksessä esitettyihin arvioihin pyyntöjen lukumääristä.

Edellä mainituin perustein oikeusministeriö katsoo, että pyyntöjen suurta lukumäärää ei voida pitää perusteluna sille, että ehdotettua sääntelyä muutettaisiin siten, että poliisilla ei olisi velvollisuutta toimittaa liiketoimintakieltoasian tutkintaa.

Oikeusministeriö pitää myös muutoin perusteltuna, että voimassa olevan lain mukaisesti tutkinta on toimitettava, jos toimivaltainen viranomainen on pyytänyt tutkintaa. Tältä osin ehdotuksen lähtökohtana on, että tutkinnan toimittamisen periaatteet vastaavat esitutkintalain (805/2011) periaatteita. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että menettelyssä noudatetaan esitutkintalain mukaista menettelyä, sillä sääntelyn muuttaminen aiheuttaa esimerkiksi asianosaisasemaan ja muutoksenhakuoikeuteen liittyviä oikeudellisia ongelmia, joiden ratkaiseminen on hyvin ongelmallista.

Ehdotetun 19 a §:n 2 momentin mukaan edellytysten tutkimisessa sovelletaan poliisilain (872/2011) 6 luvun säännöksiä poliisitutkinnasta. Kuten mainitun pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, poliisilain 6 luvun 1 §:n 2 momentin mukaisesti poliisitutkinta toimitettaisiin noudattaen soveltuvin osin esitutkintalain säännöksiä. Perusteluissa on lisäksi nimenomaisesti todettu, että tutkinta voitaisiin jättää toimittamatta tai jo aloitettu tutkinta lopettaa noudattaen soveltuvin esitutkintalain säännöksiä. Hallituksen esityksessä on tässä viittaus esitutkintalain 3 luvun 6 §:ään, mutta viittauksen tulisi olla luvun 9 §:ään. Perustelujen mukaan perusteena toimittamatta jättämiselle tai lopettamiselle voisi näin ollen olla ainakin, että asiaa on kokonaisuutena arvostellen pidettävä ilmeisen vähäisenä.

Perusteluissa on lisäksi nimenomaisesti todettu, että perusteltua on, että liiketoimintakieltoa koskevassa poliisitutkinnassa esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän yhteistyöhön sovellettaisiin soveltuvin osin esitutkintalain 5 luvun säännöksiä esitutkintayhteistyöstä. Syyttäjän toimintaan sovellettaisiin voimassa olevan 19 §:n 1 momentin mukaisesti soveltuvin osin, mitä syyttäjän ajaman rikosasian käsittelystä säädetään.

Oikeusministeriö pitää ehdotettua sääntelyä riittävänä sen mahdollistamiseksi, että poliisi tai tulliviranomainen voi jättää tutkinnan toimittamatta tai lopettaa jo aloitetun tutkinnan, jos asia on niin vähäinen, että tutkinnan toimittamista ei ole pidettävä perusteltuna. Oikeusministeriö pitää myös perusteltuna, että vähäisten asioiden tutkinta voidaan lopettaa ilman, että tähän tarvittaisiin syyttäjän arviota. Oikeusministeriö ei pidä viranomaisten resurssien käytön kannalta tarkoituksenmukaisena, että syyttäjä osallistuu ilmeisen vähäisten asioiden selvittämiseen.

Oikeusministeriö lisäksi toteaa, että toimivaltaiset viranomaiset voivat yhdessä pyrkiä arvioimaan, missä tilanteessa tutkintapyynnön esittäminen on perusteltua. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esityksen sisältöön.

Lakisääteisten velvollisuuksien olennainen laiminlyöminen

Aluehallintovirasto on toivonut tarkennusta siihen, millaisten velvollisuuksien voidaan katsoa liittyvän kiinteästi harjoitettuun taloudelliseen toimintaan. Aluehallintovirasto valvoo rahanpesulain (503/2008) mukaisten velvoitteiden noudattamista eräiden ilmoitusvelvollisten osalta. Tarkennus olisi tarpeen sen arvioimiseksi, onko joidenkin rahanpesulain asettamien velvoitteiden (kuten esimerkiksi asiakkaan tunnistaminen) laiminlyönti sellainen kiinteästi harjoitettuun taloudelliseen toimintaan liittyvä laiminlyönti, jonka johdosta olisi syytä pyytää liiketoimintakiellon edellytysten tutkintaa.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi liiketoimintakiellosta annetun lain soveltamisalaa siltä osin kuin kyse on 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetusta lakisääteisten velvollisuuksien laiminlyönnistä. Ehdotetut lain muutokset eivät siis vaikuttaisi siihen, minkä lakisääteisten velvollisuuksien rikkominen voisi olla liiketoimintakiellon määräämisen perusteena.

Hallituksen esityksen 198/1996 vp liiketoimintakiellon määräämistä koskevan 3 §:n 1 momentin 1 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”ehdotuksen mukaan liiketoimintakielto voitaisiin määrätä lähinnä sellaisten velvollisuuksien laiminlyönnin perusteella, jotka liittyvät kaikenlaiseen yritystoimintaan sen toimialasta tai yhteisömuodosta riippumatta. Keskeisiä ovat erityisesti kirjanpitoon liittyvät sekä myös verovelvollisuuteen tai työnantaja-asemaan liittyvät velvollisuudet. Lakia ehdotetaan tarkistettavaksi niin, että siinä tarkoitettaisiin vain lakisääteisten velvollisuuksien laiminlyöntiä. Näin ollen kiellon perusteena ei voi olla laiminlyönti, joka johtuu pelkästään sopimuksessa, yhtiöjärjestyksessä tai muussa vastaavassa asiakirjassa asetetun toimintavelvoitteen noudattamatta jättämisestä.”

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perusteluissa (s. 31) on todettu, että toiminta, jonka perusteella tutkintaa pyydettäisiin lakisääteisten velvollisuuksien olennaisen rikkomisen osalta, muodostuisi näin ollen yleensä useista laiminlyönneistä, joiden moitittavuus vastaisi vakavuudeltaan sitä, että henkilö olisi syyllistynyt rikolliseen toimintaan, jota ei voida pitää vähäisenä. Kyse voisi erityisesti olla useista teoista, joista on määrätty hallinnollinen seuraamus. Tyypillisimmin kyse voisi olla esimerkiksi teoista, joista rikoslain 29 luvun 11 §:n nojalla on jätetty ilmoitus tekemättä, esitutkinta toimit-

tamatta, syyte ajamatta sekä rangaistus määräämättä, koska veron- tai tullinkorotus on harkittu riittäväksi seuraamukseksi. Esimerkiksi veroviranomainen voisi pyytää tutkintaa tapauksessa, jossa esitutkinta ja syyteharkinta eivät voisi tulla kyseeseen ne bis in idem –kiellon vuoksi.

Esityksen perusteluissa todetaan vielä, että niiden rikosten, joiden voidaan katsoa olevan sellaisia, jotka voidaan liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten arvioinnissa huomioon, tulee olla sellaisia, jotka liittyvät kiinteästi taloudelliseen toimintaan. Perustelujen mukaan vastaavasti niiden lakisääteisten velvollisuuksien, jotka voidaan ottaa liiketoimintakiellon määräämisen perusteena huomioon, tulee olla sellaisia, jotka liittyvät kiinteästi harjoitettuun taloudelliseen toimintaan. Muiden lakimääräisten velvollisuuksien laiminlyönti, jotka muuten liittyvät esimerkiksi luvanvaraisen ammatin tai liiketoiminnan harjoittamiseen, mutta eivät harjoitettuun taloudelliseen toimintaan, eivät voi olla liiketoimintakiellon tutkinnan tai määräämisen perusteena. Esimerkiksi terveydenhuollon toimijoiden osalta lakisääteiset velvollisuudet, jotka liittyvät esimerkiksi toimitilojen laadun asianmukaisuuteen ja niiden tarkastamiseen, eivät liity kiinteästi harjoitettuun taloudelliseen toimintaan, eivätkä niihin liittyvät laiminlyönnit siten voisi olla liiketoimintakiellon tutkinnan tai määräämisen perusteena.

Hallituksen esityksen 198/1996 vp liiketoimintakiellon määräämistä koskevan 3 §:n 1 momentin 2 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa on selvennetty rikollisen menettelyn osalta, minkälainen rikos voidaan katsoa tehdyksi liiketoiminnassa. Perusteluissa todetaan, että myös muiden kuin tavanomaisten taloudellisiksi rikoksiksi luokiteltavien tekojen voidaan katsoa tietyin edellytyksin pitää liiketoiminnassa tehtyinä. Esimerkkinä muun ohella todetaan, että jos yritystoiminnan kannattavuuden parantamiseksi jätetään huolehtimatta ympäristön suojeluvelvoitteista, voi kysymyksessä olla rikollinen menettely liiketoiminnassa.

Vastaavasti lakisääteisten velvollisuuksien olennaisen rikkomisen osalta voidaan katsoa, että jos yritystoiminnan kannattavuuden parantamiseksi laiminlyödään rahanpesulainsäädännössä asetettuja lakisääteisiä velvollisuuksia, ei olisi poissuljettua, että tällaista toimintaa voitaisiin pitää liiketoiminnassa tehtynä erityisesti, jos toiminnasta olisi määrätty tulevan uuden rahanpesulainsäädännön mukainen hallinnollinen seuraamus. Myös muiden liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten tulisi kuitenkin luonnollisesti täyttyä. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esityksen sisältöön.

Maksukyvyttömyyden arvioiminen

Espoon käräjäoikeus on todennut, että ongelmaksi muodostuu, miten maksukyvyttömyyttä tulee arvioida ehdotetun liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n 1 momentin soveltamisessa. Käräjäoikeuden mukaan esityksestä ei ilmene, miten toiminimen ja henkilöyhtiön maksukyvyttömyys tulisi arvioida. Käräjäoikeus pitää epäselvänä, tuleeko niiden osalta arvioissa ottaa huomioon vain kirjanpidosta ilmenevän liiketoiminnan varat ja velat vai myös yrittäjän muutkin varat, joilla hän vastaa omista ja liiketoimintansa veloista. Osakeyhtiömuodossa liiketoimintaa harjoitettaessa maksukyvyttömyysarviossa otetaan huomioon vain yhtiön varat ja velat.

Oikeusministeriö viittaa hallituksen esityksen 3 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin (s. 28), joissa on todettu, että velkajärjestelylain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 2 kohta sisältää maksukyvyttömyyden määritelmän. Sen mukaan velkajärjestelylaissa maksukyvyttömyydellä tarkoitetaan sitä, että velallinen muuten kuin tilapäisesti on kykenemätön maksamaan velkojaan niiden erääntyessä. Maksukyvyttömyyden käsitettä käytetään myös esimerkiksi verorikkomusta koskevassa rikoslain 29 luvun 4 §:ssä. Mainitun rikoslain säännöksen osalta käsitteen sisältöä on käsitelty lakivaliokunnan mietinnössä 6/1990 vp. Valiokunta on mietinnössään todennut, että maksukyvyttömyydestä johtuva suoritusvelvollisuuden laiminlyönti ei saisi johtaa rangaistusseuraamukseen myöskään silloin, kun laiminlyönti on johtunut sellaisesta maksukyvyttömyystilanteesta, joka ei ole johtanut konkurssiin. Valiokunta totesi mietinnössään, että se lähtee säännösehdotuksessaan siitä, että maksukyvyttömyys tarkoittaa muutakin kuin konkurssia edeltävää maksukyvyttömyystilannetta. Koska liiketoimintakiellon määräämisen edellytyksillä on läheinen liittymä verorikoksia koskeviin tunnusmerkistöihin, perusteltuna voidaan pitää, että maksukyvyttömyys määriteltäisiin samalla tavoin kuin verorikkomuksen tunnusmerkistön osalta.

Hallituksen esityksessä on näin ollen katsottu, että liiketoimintakiellosta annetussa laissa maksukyvyttömyys määriteltäisiin samalla tavoin kuin verorikkomuksen osalta. Maksukyvyttömyyskäsite on myös yrittäjiin ja henkilöyhtiöiden vastuunalaisiin yhtiömiehiin liittyvissä tulkintakysymyksissä tarkoitettu ymmärrettäväksi lähtökohtaisesti samalla tavoin kuin verorikkomusäännöksessä. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esityksen sisältöön.

Espoon käräjäoikeus on lisäksi todennut, että kun syyttäjä liiketoimintakieltoa vaatiessaan on esittänyt näyttöä siitä, ettei lakisääteisten velvoitteiden laiminlyönti ole johtunut maksukyvyttömyydestä, vastanäytön esittämisellä henkilö voisi saattaa itsensä syytteen vaaraan. Rikoslain 39 luvun 1 §:n mukaan velallinen syyllistyy velallisen epärehellisyyteen, jos hän maksukyvyttömyyden aikana lahjoittamalla tai muulla tavoin hävittää omaisuuttaan. Henkilö voisi siten saada syytteen velallisen epärehellisyydestä esittämällä näytön siitä, että hän laiminlyödessään lakisääteisiä velvollisuuksia on ollut maksukyvytön. Saattaisi syntyä tilanne, jossa henkilö joutuisi valitsemaan liiketoimintakiellon ja rangaistuksen välillä tai vastanäytön esittämisestä seuraisi sekä rangaistus että liiketoimintakielto.

Oikeusministeriö toteaa, että liiketoimintakiellon edellytykset ja velallisen epärehellisyyden tunnusmerkit eroavat merkittävästi toisistaan eikä liiketoimintakiellon edellytysten täydentäminen muulla kuin maksukyvyttömyydestä johtuvalla syyllä sellaisenaan ole omiaan johtamaan syytteen vaaraa koskeviin tilanteisiin. Liiketoimintakiellosta annetun lain 19 §:n mukaan liiketoimintakiellon määräämistä ja pidentämistä koskevan asian käsittelyssä noudatetaan soveltuvin osin, mitä syyttäjän ajaman rikosasian käsittelystä säädetään. Rikosasian käsittelyä koskeva sääntely sisältää säännökset tilanteista, joissa henkilö voi joutua syytteen vaaraan. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esityksen sisältöön.

Valvontaviranomaisten toimivaltuudet

Tekes on todennut, että yrityksen maksukyvyttömyyden ja lakisääteisten velvoitteiden laiminlyöntien selvittäminen edellyttäisi kokonaiskuvan saamista yrityksen taloudellisesta tilanteesta. Tällaisen kokonaisselvityksen tekeminen on haastavaa jo tiedonsaantioikeuksien kannalta. Tekes hankerahoittajana keskittyy sen selvittämiseen, onko hanke viety läpi asianmukaisesti ja annettu siihen liittyen oikeat ja riittävät tiedot.

Energiavirasto ja edellä mainituin tavoin **talousvaliokunta** on myös kiinnittänyt huomiota valvontaviranomaisen toimivaltuuksiin ja tiedonsaantioikeuksiin.

Oikeusministeriö viittaa hallituksen esityksen perusteluihin (s. 31), joissa todetaan, että valvontaviranomaisella tai pesänhoitajalla ei olisi ehdotetun liiketoimintakiellosta annetun lain 19 a §:n 3 momentin perusteella oikeutta tai velvollisuutta tutkia kyseessä olevan henkilön liiketoimintaa, vaan tutkinnan toimittaisi poliisi tai tulliviranomainen toimialaansa kuuluvissa kysymyksissä. Ehdotuksen tarkoituksena ei ole lisätä valvontaviranomaisten toimivaltuuksia, vaan mahdollistaa tutkintapyynnön tekeminen, jos ne ovat toiminnassaan havainneet seikkoja, joiden perusteella voi olla perusteltua syytä epäillä 2 §:ssä tarkoitetun henkilön menetelleen siten, että liiketoimintakiellon määräämisen edellytykset täyttyvät. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esityksen sisältöön.

Salassa pidettävien verotustietojen luovuttaminen liiketoimintakieltoon määräämistä varten

Verohallinto on todennut, että hallituksen esityksessä ehdotetun liiketoimintakiellosta annetun lain 19 a §:n 2 momentin mukainen velvollisuus tietojen luovuttamiseen on lain systematiikassa poikkeuksellinen. Yleensä viranomaisella on laissa säädetty oikeus luovuttaa tiedot oma-aloitteisesti tai laissa säädetty oikeus luovuttaa tiedot esitutkintaviranomaisen pyynnöstä. Säännöksen tarkoituksena on, että viranomainen tai pesänhoitaja antaisi tutkintapyynnön tehdessään salassapidon estämättä hallussaan olevat tiedot. Saman lainkohdan perusteella esitutkintaviranomainen voisi myös saada tutkinnan aikana pyytämänsä tarpeelliset tiedot. Vaikka ongelmia tuskin syntyy, koska esitutkintaviranomainen tulee saamaan tarvitsemansa tiedot tälläkin sääntelyllä, olisi ollut toivottavaa, että salassa pidettävien verotustietojen luovuttamista koskeva sääntely olisi laadittu vastaamaan olemassa olevaa ja johdonmukaista mallia.

Oikeusministeriö toteaa, että se pitää 19 a §:n 3 momentissa ehdotettua sääntelytapaa perusteltuna. On johdonmukaista, että jos valvontaviranomainen tai pesänhoitaja on esittänyt tutkintaa koskevan pyynnön, se samalla luovuttaa esitutkintaviranomaiselle asian tutkimiseksi välttämättömät tiedot. Oikeusministeriö ei pidä perusteltuna menettelyä, jossa valvontaviranomainen tai pesänhoitaja tekisi tutkintapyynnön ja sen jälkeen esitutkintaviranomainen joutuisi pyytämään valvontaviranomaiselta tai pesänhoitajalta asian tutkimiseksi välttämättömät tiedot. Sääntelyn voidaan katsoa periaatteellisella tasolla vastaavan tietojen oma-aloitteista luovuttamista, sillä valvontaviranomaisella tai pesänhoitajalla ei ole velvollisuutta esittää tutkintapyyntöä, vaan se on harkinnanvaraista. Jos valvontaviranomainen tai pesänhoitaja päättää tehdä tutkintapyynnön, on perusteltua, että se samalla luovuttaa asian tutkimiseksi välttämättömät tiedot. Oi-

keusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että mainitun 2 momentin mukaan tulee luovuttaa asian tutkimiseksi välttämättömät tiedot, eikä tarpeellisia tietoja.

Oikeusministeriö huomauttaa lisäksi, että lakiteknisesti on yksinkertaisempaa ja selkeämpää säätää tietojen luovuttamisesta liiketoimintakiellosta annetussa laissa eikä hajautetusti eri valvontaviranomaisia koskevassa erityislainsäädännössä. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esityksen sisältöön.

Verohallinto on lisäksi todennut, että verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 19 a §:ssä on säädetty verohallinnon virkamiehen oikeudesta todistaa oikeudessa salassapidon estämättä. Verohallinnon mukaan kyseinen säännös ei sanamuotonsa mukaan kata tilannetta, jossa tietoja on luovutettu liiketoimintakiellon määräämistä varten. Liiketoimintakiellon määräämistä koskevaa vaatimusta käsiteltäessä saatetaan tarvita myös Verohallinnon virkamiehen kuulemista todistajana. Lainsäädännön aukosta voi tulla ongelma.

Oikeusministeriö toteaa, että mainitun verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 19 a §:n mukaan Verohallinnon palveluksessa oleva tai ollut henkilö tai se, joka muutoin toimii tai on toiminut Verohallinnossa taikka Verohallinnon toimeksiannosta tai toimeksiantotehtävää hoitavan palveluksessa, saa todistaa mainitun lain 18 §:n 2 momentissa ja 19 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuista verotustiedoista asianomaisen rikosasian oikeudenkäynnissä. Mainitun 18 §:n 2 momentin mukaan Verohallinto voi salassapitovelvollisuuden estämättä antaa omasta aloitteestaan syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille Verohallinnosta annetun lain (237/2008) 18 §:ssä mainittujen rikosten esitutkintaa, syytteeseenpanoa ja tuomioistuinkäsittelyä varten tarvittavat verotustiedot. Mainitun 19 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan Verohallinto voi salassapitovelvollisuuden estämättä antaa yksittäistapauksessa pyynnöstä verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille rikosten ennalta estämistä, selvittämistä sekä syytteeseenpanoa varten.

Oikeusministeriö toteaa, että oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 12 §:n 1 momentin yleissäännöksen mukaan virkasalaisuutta koskeva todistamiskielto koskee tietoja, jotka on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tai oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa säädetty asianosaiselta salassa pidettäviksi. Momentin mukaan todistamiskielto väistyy, jos laissa erikseen säädetään siitä poikkeus (HE 46/2014 s. 66). Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun uudistamisen yhteydessä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettuun lakiin lisättiin edellä mainittu 19 a §. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 46/2014 vp, s. 157) todetaan, että sen varmistamiseksi, ettei virkasalaisuutta koskeva todistamiskielto oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 12 §:n 1 momentissa estäisi ilmaisemasta tällaista seikkaa oikeudenkäynnissä, mainittu 12 §:n 1 momentissa säädetty todistamiskielto ei koske todistamista edellä mainituista tiedoista asianomaisessa rikosasiassa. Poikkeusta ei säädetty koskemaan liiketoimintakiellon määräämistä tai pidentämistä, jota koskevien tietojen luovuttamisesta on säädetty verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 19 §:n 1 momentin 2 kohdassa. Poikkeussäännös tuli voimaan 1.1.2016, samanaikaisesti oikeudenkäymiskaaren 17 luvun uudistuksen kanssa.

Oikeusministeriö pitää lähtökohtaisesti riittävänä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 12 §:n 1 momentin sisältämää sääntelyä, jonka mukaan todistamiskielto koskee ainoastaan asianosaiselta salassa pidettäviä tietoja. Oikeusministeriö ei pidä perusteltuna, että käsittelyssä olevan hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä säädettäisiin todistamiskiellon väistymisestä laajemmin kuin verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 19 a §:ssä on tehty. Sääntelyn muuttaminen vaatisi laajempaa selvitystä muutosten tarpeellisuudesta kuin tämän esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä voidaan tehdä. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esityksen sisältöön.

Suomen lääkäriliitto on korostanut, että liiketoimintakiellon tutkimiseen liittyvien tietojen luovutuksen ei pidä koskea potilasrekisteriin kuuluvia potilaiden salassa pidettäviä tietoja, koska liiketoimintakiellon arviointiin ei sellaisia tarvita.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetun liiketoimintakiellosta annetun lain 19 a §:n 3 momentti edellyttää vain liiketoimintakiellon tutkimiseksi välttämättömien tietojen ja asiakirjojen luovuttamista. Kuten lääkäriliitto on katsonut, myös oikeusministeriö katsoo, etteivät potilaita koskevat tiedot ole tällaisia välttämättömiä tietoja. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esityksen sisältöön.

Ulosottoviranomaisen oikeus saada tietoja päättyneistä liiketoimintakielloista

Valtakunnanvoudinvirasto on todennut, että oikeus saada liiketoimintakieltorekisteristä tietoja päättyneistä liiketoimintakielloista olisi tarpeellinen ja tärkeä myös ulosottoviranomaiselle ulosottovelallisen taustatietojen selvittämiseksi ja velallisen profiloimiseksi. Harmaan talouden selvitysyksikön ilmiöselvityksen laatimisajankohtana puolet liiketoimintakieltoon määrätyistä henkilöistä oli myös ulosottovelallisina. Valtakunnanvoudinvirasto on pitänyt tästä johtuen perusteltuna, että hallituksen esityksestä poiketen mainittu tiedonsaantioikeus tulisi antaa myös ulosottoviranomaisille.

Oikeusministeriö toteaa, että Valtakunnanvoudinviraston ehdotusta ei voida toteuttaa käsittelyssä olevan hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Valtakunnanvoudinviraston tiedonsaannin tarpeellisuus tulee tarvittaessa selvittää erikseen. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esityksen sisältöön.

Ulkomaisen työvoiman valvonta

Aluehallintovirasto on lausunnossaan esittänyt huomioita ulkomaisen työvoiman valvonnasta.

Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esityksen sisältöön.

Siirtymäsäännökset

Suomen Yrittäjät on todennut, että esityksen siirtymäsäännöksissä tai esityksen muussa sisällössä ei ole huomioitu niitä ammatinharjoittajia, jotka on määrätty liiketoimintakieltoon ennen ehdotettujen lakimuutosten voimaantuloa. Ennen lakimuutosten voimaantuloa määrätyt liiketoimintakiellot eivät rajoita ammatinharjoittamista. Suomen Yrittäjät on katsonut, että esityksessä tulisi ottaa kantaa näiden yksityisten ammattitoimintaa harjoittavien henkilöiden oikeusasemaan, jotta ei syntyisi oikeudenmenetyksiä tai kohtuuttomia tilanteita.

Oikeusministeriö viittaa hallituksen esityksen voimaantuloa koskeviin perusteluihin (s. 34), joissa todetaan, että lähtökohtana on, että lakia aletaan soveltaa sen voimaantulopäivänä (ks. myös Lainkirjoittajan opas, Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 37/2013, s. 409–410). Voimaantuloa koskevissa perusteluissa ei ole nimenomaisesti todettu, että ehdotetun lain tullessa voimaan jo voimassa olevien liiketoimintakieltojen soveltamisala ei laajenisi koskemaan myös ammattitoimintaa. Oikeusministeriö pitää kuitenkin selvänä, että näin olisi eli ehdotetun lain voimaantulo ei vaikuttaisi jo voimassa olevien liiketoimintakieltojen sisältöön. Tämä johtuu nimenomaan edellä mainitusta periaatteesta, jonka mukaan lakia aletaan soveltaa sen voimaantulopäivänä. Tämän johdosta erityinen lain soveltamista koskeva säännös ei olisi tältä osin tarpeellinen. Erityistä säännöstä tarvittaisiin, jos lailla haluttaisiin laajentaa jo voimassa olevien liiketoimintakieltojen soveltamisalaa. Epäselvyyden välttämiseksi edellä mainittu on hyvä selventää perusteluissa.

Saman periaatteen mukaisesti esityksen voimaantuloa koskevissa perusteluissa (s. 34) on todettu, että esityksessä ehdotetaan, että elinkeinonharjoittajan ammattitoimintaa arvioitaisiin lain voimaantulon jälkeiseltä ajalta. Esityksessä on samalla tavoin tältä osin todettu, että edellä mainittu ei edellytä erityisiä lain soveltamista koskevia säännöksiä.

Liiketoimintakieltotietojen julkisuus

Verohallinto on viitannut harmaan talouden torjuntaohjelmaan vuosille 2016 – 2020, jossa todetaan, että lisätään velvoitteiden hoitamista koskevien tietojen sekä mahdollisten harmaan talouden toimijoiden tietojen yleisöjulkisuutta ja maksuttomuutta.

Oikeusministeriö viittaa hallituksen esityksen perusteluihin (s. 26), joissa todetaan, että mainitun kirjauksen toteuttaminen edellyttää uutta laajempaa valmistelua, eikä kirjauksen tavoitteita ole perusteltua tässä yhteydessä toteuttaa. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esityksen sisältöön.